



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Nowelizacja "Kodeksu postępowania administracyjnego" – uwagi wprowadzające

Author: Anna Gronkiewicz

Citation style: Gronkiewicz Anna. (2017). Nowelizacja "Kodeksu postępowania administracyjnego" – uwagi wprowadzające. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 17-30). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Anna Gronkiewicz

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające

1. Wstęp

Kodeks postępowania administracyjnego przyjęty dnia 14 czerwca 1960 r.¹, był dotychczas nowelizowany ponad sześćdziesiąt razy². Należy zwrócić uwagę, że wśród rozlicznych zmian większe znaczenie miały nowelizacje z następujących lat: 1980³, 1990⁴, 1995⁵, 1997⁶, 1998⁷, 2004⁸, 2005⁹, 2010¹⁰,

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

² Podaję za System Informacji Prawnej Lex.

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 4, poz. 8.

⁴ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 34, poz. 201.

⁵ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Dz.U. nr 137, poz. 926.

⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. nr 162, poz. 1126 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 162, poz. 1692.

⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz.U. nr 64, poz. 565 ze zm. oraz ustawa z dnia 11 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 78, poz. 682.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów. Dz.U. nr 216, poz. 1676 ze zm. oraz ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 40, poz. 230.

2011¹¹. Jak zauważa J. Borkowski, dostosowanie postępowania administracyjnego skodyfikowanego w jednej ustawie rangi kodeksu do zmiany zakresu czy warunków działania administracji publicznej nie zawsze wymaga ponownienia procedury kodyfikacyjnej. Jest to bowiem możliwe także w wyniku przeprowadzenia bezpośrednich zmian przepisów przez ich nowelizację bądź wprowadzenie w odrębnych aktach prawnych szczególnych postanowień¹². Zmiany przedstawione w niniejszej publikacji, podobnie jak wcześniejsze, zostały przeprowadzone z zastosowaniem drugiej z wymienionych metod, a mianowicie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹³. Ustawa nowelizująca z 2017 r., w przeciwieństwie do wcześniejszych ustaw tego typu, ma znacznie obszerniejszy charakter. Należy ją uznać za największą w ostatnich latach modyfikację prawa administracyjnego procesowego. Nowelizacja zakłada daleko idące zmiany, które można określić nie mianem ewolucji, lecz rewolucji. Inaczej rzecz ujmując, wprowadza ona zmiany w dotychczas obowiązujących instytucjach oraz ustanawia nowe instytucje dotąd nieznanne w postępowaniu administracyjnym.

Poglądy na temat potrzeby zmian procedury administracyjnej, prezentowane w doktrynie od lat, były i są zróżnicowane. Niektórzy jej przedstawiciele niejednokrotnie wskazywali na konieczność wprowadzenia nowych instytucji do już istniejącego Kodeksu¹⁴ czy też rekomendowali potrzebę opracowania nowego Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Inni zaś przedstawiciele doktryny prezentowali poglądy, w których wysoko oceniali

¹¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Dz.U. nr 254, poz. 1700; ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18 ze zm. oraz ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Dz.U. nr 106, poz. 622 ze zm.

¹² J. BORKOWSKI, w: „System Prawa Administracyjnego”. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIĄDOMSKI, A. WRÓBEL. T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa 2010, s. 69.

¹³ Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca, nowelizacja].

¹⁴ E. OCHENDOWSKI: *Kodeks procedury prawnej w administracji czy Kodeks postępowania administracyjnego?* W: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu – Przyjaciele i Uczniowie*. Łódź 2004, s. 183 i nast.; P. PRZYBYSZ: *Przesłanki kodyfikacji postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 659–664.

¹⁵ Tak J. JENDROŚKA: *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 30; S. WACH: *Dezintegracja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce organów administracji publicznej*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 874.

regulacje zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁶. Można też wskazać grupę autorów, którzy dostrzegali konieczność zmian, lecz opowiadali się za ich przemyślanym i umiarkowanym charakterem, tak aby nie obniżyć poziomu regulacji, jaką stanowi Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Równocześnie w dyskursie naukowym pojawiały się głosy krytyczne wobec problemu dekodyfikacji postępowania administracyjnego czy stanowiska negatywne względem kolejnych nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego. Dostrzegając problem dekodyfikacji, należy zgodzić się z H. Knysiak-Molczyk, która wskazuje „iż w obecnym stanie prawnym występuje wiele postępowań administracyjnych szczególnych (odrębnych), do których – w większym lub mniejszym stopniu – znajduje zastosowanie przepisy k.p.a. jako *legi generali*, a ustawodawca nie czyni znaczących kroków w kierunku odwrócenia procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego”¹⁸. Wyrazem dekodyfikacji jest między innymi odrębne uregulowanie postępowania podatkowego¹⁹ oraz wprowadzanie wielu regulacji proceduralnych do ustaw prawa materialnego administracyjnego. Co więcej, w tendencję tę wpisuje się także coraz częstsze uchwalanie specustaw, które regulują procedurę administracyjną w odmienny sposób, częstokroć ograniczając prawa stron czy uczestników postępowania niebędących inwestorami²⁰.

Również kolejne zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawsze sprzyjały spójności prawa procesowego²¹. O ile część z nich była uzasadniona, o tyle niektóre, szczególnie te z ostatnich lat, zostały ocenio-

¹⁶ Zob. J. ZIMMERMANN: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 125–126, 156 czy też A. Wróbel, który w wywiadzie dla „Gazety Prawnej” wskazuje, że Kodeks postępowania administracyjnego jest jednym z niewielu osiągnięć myśli prawniczej, które zachowało swoją aktualność w zmienionych warunkach ustrojowych, zob. U. WRÓBLEWKA: *Głęboka modernizacja KPA jest nieuzasadniona*. „Gazeta Prawna” z dnia 18.08.2015 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/889203,gleboka-modernizacja-kpa-jest-nieuzasadniona.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

¹⁷ J.P. TARNO: *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 847–855.

¹⁸ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego?* – dwugłos. W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014, s. 39.

¹⁹ Na ten temat zob. A. GORGOL: *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 189–198.

²⁰ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Przedmowa*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015, s. IX–X.

²¹ Z.R. KMIECIK: *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 325–335. W ocenie Z.R. Kmiecika, k.p.a. zawiera pewne dosyć liczne niedociągnięcia, choć zawinił tu nie tyle twórcy Kodeksu, ile jego nowelizatorzy.

ne negatywnie przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego. I tak według A. Korzeniowskiej-Polak, niektóre z dokonanych zmian Kodeksu ocenić należy jako zbędne czy wręcz „będące wynikiem ewidentnych błędów w interpretacji pojęć mających już swoje utrwalone w doktrynie i orzecznictwie znaczenia”, stanowiące w istocie przykład „niedbalstwa legislacyjnego”²². Można także przywołać stanowisko Z. Kmiecika, który zdecydowaną większość nowelizacji, czyli około 40 pochodzących z lat 1990–2015, ocenia negatywnie. Zdaniem tego autora, miały one charakter wycinkowy i mało przemyślany, co w jego ocenie, spowodowało „wzrost kazuistyki regulacji kodeksowej oraz stopnia formalizmu procesowego czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i jego kosztów, będących jak wiadomo czynnikami sprzyjającymi zjawiskom mitręgi biurokratycznej, przewlekłości w załatwianiu spraw oraz swoiście pojmowanego »legalizmu urzędniczego« (w tym ukrywania się za parawanem procedury, stosowanej często bez zastanowienia się nad celem i skutkami podejmowanych działań)”²³.

2. Koncepcja nowelizacji oraz przebieg prac nad nowelizacją

Szczególnie ożywione w ostatnich latach dyskusje dotyczące modernizacji postępowania administracyjnego doprowadziły do utworzenia Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Zespół został powołany decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 r. i obradował w latach 2012–2016. Członkowie przedmiotowego Zespołu opracowali raport, zawierający zarówno projekt nowego Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i projekt zmian obowiązującego Kodeksu administracyjnego²⁴. W trakcie prac Zespołu jego członkowie przedstawiali swoje stanowiska w kwestii poszcze-

²² A. KORZENIOWSKA-POLAK: *Uwagi na temat uzasadniania projektów ustaw nowelizujących kodeks postępowania administracyjnego*. W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014, s. 44.

²³ Z. KMIECIK: *Słowo wstępne*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIK. Warszawa 2017, s. 12; IDEM: *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 1, s. 3–4.

²⁴ *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIECIK, <http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/seminarium-podsumowujace-wyniki-prac-zespołu-eksperskiego-do-spraw-modyfikacji-przepisow-o-postepowaniu-administracyjnym,news,24,387.php> [Data dostępu: 5.05.2017 r.].

gólnych problemów postępowania administracyjnego w kontekście jego nowelizacji. Można tu wskazać między innymi opracowania: J. Chlebnego²⁵, Z. Kmiecika²⁶, W. Piątka i A. Skoczylasa²⁷, W. Gurby²⁸, J. Wegner-Kowalskiej²⁹, E. Szewczyk i M. Szewczyk³⁰, H. Knysiak-Siudyki i L. Klat-Werteleckiej³¹ czy A. Krawczyk³². Prace Zespołu, szczególnie te obejmujące projekt zmian Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiły podstawę rządowego projektu, czyli ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Trzeba jednak odnotować, że projektodawca nie podzielił wszystkich koncepcji wypracowanych przez Zespół, w tym przede wszystkim nie zdecydował się na uchwalenie nowego Kodeksu postępowania administracyjnego, na co wskazywał jego przewodniczący. W ocenie bowiem Z. Kmiecika, zakres przedmiotowy oraz głębokość uznanych za niezbędne i postulowanych zmian przemawiały za zastąpieniem Kodeksu postępowania administracyjnego nową ustawą, a nie jego kolejną nowelizacją³³.

Prace nad ustawą nowelizującą rozpoczęły się od przedłożenia jej projektu do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w dniu 4 lipca 2016 r. Podkreślenia wymaga, że końcowy projekt ustawy nowelizującej (tzw. listopadowy³⁴) różnił się od jej projektu pierwotnego (tzw. lipcowego³⁵). Finałnie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania admi-

²⁵ J. CHLEBNY: *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 10, s. 98–110.

²⁶ Z. KMECIK: *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 98–111; IDEM: *Dylematy reformy prawa...*, s. 3–17.

²⁷ W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAS: *Decyzje generalne w kodeksie postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 10, s. 100–112.

²⁸ W. GURBA: *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 94–110.

²⁹ J. WEGNER-KOWALSKA: *Czy należy zachować art. 163 w kodeksie postępowania administracyjnego?* „Państwo i Prawo” 2015, z. 3, s. 103–115.

³⁰ E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK: *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 108–122.

³¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, L. KLAT-WERTELECKA: *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 7, s. 93–108.

³² A. KRAWCZYK: *Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji)*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 2, s. 100–114.

³³ Z. KMECIK: *Słowo wstępne...*, s. 15; IDEM: *Dylematy reformy prawa...*, s. 16.

³⁴ Zob. projekt ustawy z dnia 21 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363124/12363125/dokument258116.pdf> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁵ Zob. projekt ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

nistracyjnego oraz niektórych innych ustaw został złożony do Sejmu w dniu 29 grudnia 2016 r. (Druk sejmowy nr 1183³⁶). W dniu 25 stycznia 2017 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu³⁷, który został przekazany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach w celu rozpatrzenia. Komisja rozpoznała niniejszy projekt na posiedzeniach w dniach 25 stycznia 2017 r. oraz 22 lutego 2017 r. i wniosła do Sejmu o jego uchwalenie³⁸. Następnie w dniu 8 marca 2017 r. miało miejsce drugie czytanie projektu³⁹, a w dniu 9 marca 2017 r. – trzecie czytanie projektu oraz jego głosowanie⁴⁰. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu z Druku nr 1304. W głosowaniu udział wzięło 435 posłów – 434 głosowało za, 1 głosował przeciw, nikt się nie wstrzymał. W dalszej kolejności ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP. W dniu 23 marca 2017 r. odbyło się posiedzenie komisji senackich w przedmiocie niniejszej ustawy⁴¹, a następnie Senat RP zajął się nią na 38. posiedzeniu Senatu RP, w dniach 29 i 30 marca 2017 r. Dyskusja podjęta w ramach debaty senackiej dotyczyła trzech kwestii, tj. mediacji, milczącego załatwienia sprawy oraz zmian w zakresie zasady dwuinstancyjności⁴². W dniu 30 marca 2017 r. Senat przegłosował niniejszą ustawę wraz z 6 poprawkami⁴³. W głosowaniu udział wzięło 86 senatorów – 86 głosowało

³⁶ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 34. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 25 stycznia 2017 r., s. 45–54, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1304> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁸ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1304> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 8 marca 2017 r., s. 6–12, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A88E798299087A50C12580DE00052524/%24File/37_a_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 9 marca 2017 r., s. 218, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/10B23EDC56DB7173C12580DF000F6ED5/%24File/37_b_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴¹ Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 9 marca 2017 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Druk senacki nr 439A), <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/druki> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴² Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Senatu RP IX kadencji, dzień pierwszy, 29 marca 2017 r., s. ?

⁴³ Uchwała Senatu RP z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F1878BFDEA87C5FDC12580F4004242D1/%24File/1438.pdf> [Data dostępu: 5.04.2017 r.].

za, nikt nie głosował przeciw, nikt się nie wstrzymał⁴⁴. Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 27 kwietnia 2017 r.⁴⁵ Znowelizowane przepisy ogłoszono w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej” z dnia 12 maja 2017 r., a weszły one w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wpisuje się w szerszy kontekst, a mianowicie stanowi element pakietu ułatwień dla przedsiębiorców *100 zmian dla firm*, który to z kolei wiąże się z realizacją I etapu Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁴⁶. Założeniem projektodawcy jest poprawienie jakości działań administracji publicznej przez rozwiązanie trzech problemów, jakimi są: zbyt długi czas rozpatrywania spraw administracyjnych, nadmierny formalizm i bardzo rygorystycznie rozumiana władczość w stosowaniu procedur administracyjnych oraz automatyzm w stosowaniu kar administracyjnych. Wskazane cele mają być osiągnięte w efekcie zmiany niektórych rozwiązań oraz poprzez wprowadzenie nowych instytucji. I tak pierwszy z założonych celów, czyli sprawne i szybsze rozstrzyganie spraw, ma zostać osiągnięty przez możliwość rezygnacji przez stronę postępowania administracyjnego z pewnych jego etapów (stworzenie możliwości wyboru pomiędzy zastosowaniem postępowania odwoławczego administracyjnego a skierowaniem skargi do sądu administracyjnego), wprowadzenie uproszczonej ścieżki zaskarżania decyzji kasacyjnych czy stworzenie nowych trybów załatwiania spraw, tj. trybu milczącego załatwienia sprawy i trybu postępowania uproszczonego oraz dokonanie zmian w zakresie doręczeń i wprowadzenie instytucji ponaglenia. Drugi cel, polegający na odformalizowaniu postępowania i wdrożeniu partnerskiego podejścia administracji do obywateli, ma zostać zrealizowany przez rozbudowanie katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz przez wykorzystanie polubownych metod rozwiązywania sporów (mediacja) oraz rozszerzenie koncyliacyjnego trybu załatwiania spraw (ugoda). Z kolei trzeci cel ma być osiągnięty przez wprowadzenie zasad nakładania kar, zasad udzielania ulg czy zasad odstępowania od ich wymierzenia⁴⁷.

⁴⁴ Za <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/glosowanie-drukuj,6480.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

⁴⁵ Za <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,21,kwiecien-2017-r.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

⁴⁶ Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., https://www.mr.gov.pl/media/34298/SOR_2017_maly_internet_14072017_wstepPMM.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴⁷ Takie stanowisko zaprezentował M. Haładyj, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, przedstawiający uzasadnienie do ustawy w trakcie posiedzenia Sejmu. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 34. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII ka-

3. Zakres zmian wynikających z nowelizacji

3.1. Zmiany w zakresie postępowania administracyjnego

Jak już wcześniej wskazano, zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego obejmują zarówno wprowadzenie nowych instytucji, jak i zmianę regulacji dotychczas obowiązujących.

Nowe instytucje wprowadzone ustawą nowelizującą to: prawomocność decyzji administracyjnej (art. 16 §3 k.p.a.), ponaglenie (art. 37 k.p.a. w nowym brzmieniu), mediacja (rozdział 5a, art. 96a–96n k.p.a.), milczące załatwienie sprawy (rozdział 8a, art. 122a–122g k.p.a.), zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania (art. 127a k.p.a.), uproszczony tryb postępowania administracyjnego (rozdział 14, art. 163a–163f k.p.a.), zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielanie ulg w ich wykonaniu (dział IVA, art. 189a–189k k.p.a.), europejska współpraca administracyjna (dział VIIIA, art. 260a–260g k.p.a.).

Z kolei zmiany dotyczące dotychczas obowiązujących regulacji obejmują między innymi modyfikacje w przedmiocie: zasad ogólnych postępowania administracyjnego, czynności materialno-technicznych oraz toku postępowania odwoławczego.

Zmiany zasad polegają na ustanowieniu nowych zasad (tj.: zasada przyjaznej interpretacji przepisów/*in dubio pro libertate* – art. 7a §1 k.p.a., zasada współdziałania organów dla dobra postępowania – art. 7b k.p.a., zasada pewności prawa – art. 8 §2 k.p.a., zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony – art. 81a k.p.a.), obejmują sprecyzowanie i uściślenie zasad już obowiązujących (m.in.: zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, którą uzupełniono o zasady równości, bezstronności czy proporcjonalności – art. 8 §1 k.p.a., zasada ugodowego załatwiania spraw – art. 13 k.p.a. w nowym brzmieniu) oraz polegają na ograniczeniu niektórych z nich (tj. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – art. 15 k.p.a. w nowym brzmieniu).

Modyfikacje w przedmiocie czynności materialno-technicznych postępowania dotyczą między innymi: doręczeń (wprowadzenie doręczeń elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi – art. 39(2) k.p.a., zwiększenie przypadków umożliwiających doręczenie przez obwieszczenie – art. 49 k.p.a. w nowym brzmieniu, art. 49a k.p.a., art. 49b k.p.a., art. 91 §3 k.p.a. w nowym brzmieniu) oraz terminów (zmiany w zakresie terminów załatwiania spraw – art. 35 k.p.a. i 36 k.p.a., wprowadzenie ponaglenia

w miejsce zażalenia na niezadowolnienie sprawy w terminie, sprecyzowanie sposobu liczenia terminów – art. 57 §3a k.p.a., art. 57 §4 k.p.a. w nowym brzmieniu) czy wnoszenia podań (art. 64 §2 k.p.a. w nowym brzmieniu, art. 76a k.p.a. w zmienionym brzmieniu).

Przeobrażenia w zakresie toku postępowania odwoławczego, oprócz wskazanego zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, obejmują możliwość przeprowadzenia przez organ II instancji postępowania wyjaśniającego (art. 136 §2–4 k.p.a.) oraz dotyczą nowego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Jednakże największą zmianą wydaje się zniesienie dwuinstancyjności w niektórych postępowaniach administracyjnych. Według przepisów przejściowych ustawy nowelizującej, a dokładnie na podstawie art. 15, ministrowie kierujący działami administracji rządowej w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej nowelizacji dokonają w zakresie swojej właściwości przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie zasady dwuinstancyjności postępowań. W konsekwencji przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej odpowiednie zestawienia, z których wynikać będzie konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań bądź też odwrotnie – możliwość odstąpienia od tej zasady. W dalszej kolejności minister właściwy do spraw gospodarki oraz minister właściwy do spraw administracji publicznej przedstawią zbiorczy raport Radzie Ministrów, która podejmie decyzje co do dalszych prac w zakresie dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

Reasumując, należy odnieść się do kwestii intertemporalnych, a zatem do obowiązywania znowelizowanych regulacji w czasie. Zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia ustawy nowelizującej należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w wersji sprzed nowelizacji, z wyjątkiem przepisów dotyczących mediacji (art. 96a–96n k.p.a.), które znajdują zastosowanie także do postępowań wszczętych, a niezakończonych przed dniem 1 czerwca 2017 r. Inaczej rzecz ujmując, zmienione przepisy, z wyjątkiem mediacji, obejmą wyłącznie postępowania wszczynane od dnia 1 czerwca 2017 r.

3.2. Zmiany w zakresie postępowania sądowoadministracyjnego

Modyfikacje w procedurze sądowoadministracyjnej wynikają ze zmian postępowania przed organami administracji publicznej i mają one zdecydowanie mniejszy zakres. Obejmują one w niezbędnym zakresie nowelizację

ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁸. Wśród zmian należy wskazać:

- 1) możliwość wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego wskutek rezygnacji z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 p.p.s.a., art. 54a p.p.s.a.);
- 2) wprowadzenie sprzeciwu od decyzji jako nowego środka wnoszonego zamiast skargi na decyzję kasacyjną; w wyniku wniesienia tego środka sąd będzie orzekać wyłącznie w odniesieniu do istnienia lub nieistnienia przesłanek umożliwiających wydanie decyzji kasacyjnej (art. 3 § 2a p.p.s.a., art. 64a–64e p.p.s.a.);
- 3) zmianę postępowania mediacyjnego przez uwzględnienie jej profesjonalnego charakteru i wprowadzenie instytucji mediatora (nowe brzmienie art. 116 p.p.s.a., art. 116a–116e p.p.s.a.).

Wymienione zmiany dotyczące postępowania przed sądami administracyjnymi, podobnie jak zmiany procedury administracyjnej – na podstawie art. 17 ustawy nowelizującej – weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących mediacji (art. 116–116e p.p.s.a.), która może być stosowana do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie opisywanej nowelizacji.

3.3. Zmiany obejmujące inne akty prawne

Poza zmianami w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 1 ustawy nowelizującej) oraz zmianami w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 9 ustawy nowelizującej), na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw dokonano niezbędnych korekt w przepisach ustaw samorządowych (art. 2, 6, 7 ustawy nowelizującej) oraz Ordynacji podatkowej (art. 5 ustawy nowelizującej) czy innych ustawach szczególnych prawa administracyjnego (art. 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 ustawy nowelizującej). Celem niniejszych modyfikacji jest dostosowanie tych regulacji do funkcjonowania Kodeksu postępowania administracyjnego w zmienionym kształcie.

⁴⁸ Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

4. Podsumowanie

W toku prac nad nowelizacją na poszczególnych etapach zgłaszane były przez różne środowiska rozmaite uwagi i opinie do projektu, zarówno popierające wprowadzane zmiany, jak i przeciwnie – kwestionujące niektóre nowe regulacje i rozwiązania. Podkreślenia wymaga, że w ustawie nowelizującej nie uwzględniono wszystkich propozycji sporządzonych przez Zespół powołany do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Nie przyjęto między innymi regulacji dotyczących: umowy administracyjnej, konstrukcji postępowania masowego – czyli postępowania z udziałem znacznej liczby stron, propozycji zmian postępowania w sprawie skarg i wniosków czy instytucji decyzji generalnych.

Co do zasady, idea zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego – obejmująca odformalizowanie postępowania administracyjnego, skrócenie czasu jego trwania czy wypracowanie partnerskiego podejścia administracji do obywateli – została oceniona pozytywnie zarówno przez przedstawicieli organów administracji publicznej uzgadniających i konsultujących projekt, jak i przez większość parlamentarzystów głosujących ustawę nowelizującą. Niemniej jednak niektóre konkretne zmiany poddawane były krytyce na etapie konsultacji ustawy czy już w trakcie prac nad projektem ustawy w parlamencie.

Szczególnie krytyczne uwagi wskazywano w kontekście zmian w zakresie zasady dwuinstancyjności postępowania. Kwestia ta była krytykowana zarówno przez parlamentarzystów w toku prac sejmowych, jak i przez przedstawicieli organów administracji publicznej. Jako przykład można przywołać stanowisko M. Globik, która wskazała, że „Dopuszczenie możliwości skrócenia procedury administracyjnej do jednej instancji wcale nie musi oznaczać skrócenia czasu trwania całego procesu załatwienia sprawy. Ograniczenie obywatelowi prawa zaskarżenia w drodze administracyjnej niewątpliwie spowoduje wzrost liczby skarg składanych do sądu administracyjnego. Postępowanie sądowe jest postrzegane przez obywatela jako dolegliwe [...]. Tym bardziej pozbawia się obywatela w miarę prostego, taniego i sprawdzonego mechanizmu kwestionowania wydanych przez organy władzy państwowej rozstrzygnięć”⁴⁹. Podobne było zapatrywanie M. Pułło, Prezesa SKO w Gdańsku, według którego „konieczność sięgania po środki ochrony sądowej w miejsce środków typowo administracyjnych bywa w powszechnym odbiorze uznawane przez obywateli jako dolegliwość (np. konieczność ponoszenia kosztów, potrzeba korzystania z usług

⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 8 marca 2017 r., s. 10.

profesjonalnego pełnomocnika, wyższy formalizm pism, znaczna odległość od siedzib sądów, zwłaszcza stopnia wojewódzkiego, itp.), a wymóg opłacenia wpisu zwłaszcza dla najuboższych może stanowić przeszkodę w efektywnym zaskarżaniu rozstrzygnięć⁵⁰. Co więcej, M. Pułło uznał, że „Brak jest uzasadnienia dla nowelizacji art. 15 k.p.a. i dokonywania generalnego przeglądu ustawodawstwa pod kątem zachowania prawa do wniesienia odwołania od organów I instancji”⁵¹.

W dyskursie dotyczącym nowelizacji prezentowano także stanowiska bardziej ogólne, wskazujące na brak korelacji pomiędzy wprowadzonymi zmianami a poglądami doktryny prawniczej czy praktyką orzecniczą organów administracji publicznej. W ocenie M. Woźniaka, Prezesa SKO w Łodzi, „Proponowana nowelizacja k.p.a. nie gwarantuje w żaden sposób, że »kodeks będzie panował i rządził«, zwłaszcza że częstokroć zmiany nie obejmują kwestii istotnych dla praktyki orzecniczej, wręcz przeciwnie, pozostają one w oderwaniu nie tylko od dotychczasowych poglądów doktryny, lecz również od rzeczywistości i wypracowanej praktyki”⁵².

W podsumowaniu, uwzględniając założenia, które legły u podstaw nowelizacji, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, nie można wykluczyć sytuacji, że niektóre z wprowadzonych zmian mogą okazać się neutralne z punktu widzenia zasady szybkości postępowania (np. milczące załatwienie sprawy czy postępowanie uproszczone wskutek braku przepisów szczególnych odnoszących się do tych rozwiązań), a inne zwyczajnie postępowanie to wydłużą (np. mediacja). Po drugie, partnerskie relacje obywateli z urzędem mogą nie zostać osiągnięte przez wzgląd na wzajemne stereotypowe postrzeganie się urzędników i obywateli.

Co więcej, sam fakt, że nowo przyjęte instytucje pochodzą z innych systemów prawnych, w których się sprawdziły, nie gwarantuje, że sprawdzą się w polskim administracyjnym prawie procesowym, co wynika z różnych przyczyn. Pierwszą z nich jest to, że w codziennej pracy urzędników o wiele większym problemem są regulacje prawa materialnego niż normy prawa procesowego. To właśnie bowiem przepisy materialnoprawne są często niejasne oraz wzajemnie się wykluczają, co przekłada się na stosowanie

⁵⁰ *Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183 z dnia 19 stycznia 2017 r., sporządzone przez Prezesa SKO w Gdańsku Mikołaja Pułło, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.], s. 5.

⁵¹ Ibidem.

⁵² *Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, sporządzone przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.].

prawa procesowego, odgrywającego rolę służebną wobec norm prawa materialnego administracyjnego. Bez wątpienia prawo materialne jest przeregulowane, a ponadto podlega nieustannym zmianom, w przeciwieństwie do przepisów procesowych, które dotychczas, mimo kolejnych nowelizacji, charakteryzowała pewna stałość oraz zwięzłość. Dodatkowo recypowanie rozwiązań prawnych z innych systemów prawnych może być skuteczne tylko z uwzględnieniem całości, czyli również odpowiedniej kultury administrowania, wynikającej z kultury prawnej społeczeństwa danego kraju. Należy pamiętać, że „poziom etyczny kadr administracji publicznej jest ściśle związany z prawną i moralną kulturą całego społeczeństwa”⁵³, a ta, jak powszechnie wiadomo, w naszym kraju nie jest wysoka. Jest to konsekwencją instrumentalnego traktowania prawa przez polityków kolejnych kadencji oraz następstwem niskiej świadomości prawnej społeczeństwa, skutkującej nierzadko nieuzasadnioną postawą roszczeniową. Wszystko to nie służy budowaniu zaufania do prawa, a tym samym budowaniu zaufania do organów administracji, które to prawo muszą stosować. Z tego też względu dla zrealizowania postulatu bardziej partnerskiego podejścia administracji do jednostki niewystarczające mogą być zmiany przepisów postępowania administracyjnego, gdyż w pierwszej kolejności lub równocześnie powinno się dążyć do zwiększenia kultury prawnej w społeczeństwie. Wydaje się bowiem, że to ona w dużym stopniu kształtuje wzajemne relacje na linii administracja – obywatel. Nawet najlepsze regulacje prawne nie mogą wykluczyć niewłaściwych zachowań zarówno po stronie administrujących, jak i administrowanych. Administracja składa się bowiem z dwóch filarów: prawa i ludzi. W tym kontekście jakość prawa, w tym prawa administracyjnego (zarówno procesowego, jak i materialnego), jest oczywiście istotna, jednak niemniej ważne są komunikacja i wzajemne zaufanie wynikające między innymi z szeroko pojętej kultury prawnej.

Wbrew pozorom, problemem dla realizacji założeń nowelizacji może być też czas, a mianowicie zbyt krótkie *vacatio legis* dotyczące tak rozległych zmian, co sygnalizują sami urzędnicy zobligowani do stosowania nowych przepisów. Wydaje się bowiem, że ustawodawca, dążąc do szybkiego urzeczywistnienia wprowadzonych modyfikacji, nie uwzględnił tej kwestii, podobnie jak problemu braku przepisów szczególnych, umożliwiających obowiązywanie niektórych nowo wprowadzonych instytucji.

⁵³ B. KUDRYCKA: *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym*. W: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*. Red. E. URA. Rzeszów 2002, s. 478.

Anna Gronkiewicz

Amendment of the Administrative Procedure Code –
introductory remarks

Summary

The following article constitutes an introduction to changes made in the Administrative Procedure Code by an act amending the act from 7th April 2017 – Administrative Procedure Code and some other bills. The author describes the legislative works and presents objectives of the act amending the act and its range. The author points to new institutions to administrative procedures and describes changes which took effect from 1st June 2017.